

大 學 用 書

# 政 治 學 概 論

張 金 鑑 著

三 民 書 局 印 行

張  
金  
鑑  
著

# 政治學概論

民  
書  
局  
印  
行

行政院新聞局登記證版業字第二〇〇號



中華民國六十五年九月初版  
中華民國六十八年二月再版

# 政治學概論

基本定價叁元捌角捌分

著者	張	金	鑑
發行人	劉	振	強
出版者	三民書局股份有限公司		
印刷所	三民書局股份有限公司		

臺北市重慶南路一段六十一號  
郵政劃撥九九九八號

## 序言

政治學研究的内容，是修齊治平的道理和人群關係的法則。換言之，就是研究為何在互助合作的方式下，以群策群力謀求個人的及公共的問題的解決，使大家都能過民生樂利、富強康睦、自由平等的幸福生活。政治的內涵，具體言之，不外四端：一曰政在養民。政治的內容是經濟。政治是達經濟目的的方法，在福國利民，使民生順遂，富強康樂。二曰政者正也。政治是規範性的，在使人各守其分，各盡其責，敬業樂群，互助合作，共存共榮。三曰政者刑也。政治在運用國家的權力及政府權威與功除弊，制暴安良，以維持社會的和平安寧及個人的權利義務。四曰政者衆也。政治是管理衆人之事，使公衆事務，納於規制，有條理，有系統，萬物各得其所，事無不治，庶績咸熙。

人是政治動物，一生都在政治環境中生活着。政治與人生的關係，有如影之隨形，無法擺脫。因之，人們對政治應有深切的認識與瞭解，期能作適當而有效的利用與應付，俾以充實生活內容，增進人生效率。政治的進步，建築在健全合理及有建設性的批評與改革上。而此批評與改革的由來，則在於先對政治學術有適當研究與辨解，始能作真知灼見的指引及高瞻遠矚的領導。政治是綜合性的在指導國家與社會走向正當的途徑與目標，有似船的舵手與航海的指南針，故應於政治的事象中，尋求法則與經驗，期以知過去、明現在、御將來。所以主人翁地位的國民和管理公務的公僕，都不可不具有政治學的知識與素養。

著者有鑒於政治學的重要與需要，乃不揣棉薄，謹就平昔所習與所知，寫成這本『政治學概論』，

以應時需。本書寫作旨趣，在以簡要的筆墨與篇幅，闡述政治學的系統知識，使之普遍化，大眾化。為此，方能以引起國民參加政治活動的興趣，並提高國民參政的知識與能力，並充實公僕治事的認識與力量，藉收『主權在民』、『為政在人』的實效。本書事實與理論並重；中外事理兼搜並蓄。舉凡政治學有關制度與學說，莫不一一引述，論其得失。

本書內容，共分為六編，三十二章，約計三十萬言。第一編為緒論，綜釋政治學的涵義、地位、方法及其歷史的發展。第二編為國家論，分述國家的性質、要素、主權、起源、發展、功能、類型及與國的關係。第三編為政府論，在論述政體、憲法、權力、政府、組織、公共行政及公務人員。第四編為人民論，在論述人民在國家的地位，權利與義務。第五編為政黨政治論，在論述政黨的組成、種類、演進、功能、黨治類型及其改造。第六編為政治治道論，在論述政治治亂的關鍵及其理則。

本書全稿寫成，三民書局劉總經理振強，要求交由該局印行，列為大專學校政治學教本及高考、特考、普考之參考用書。著者以其信譽卓著，銷行有方，乃欣然接受自認本書內容充實，立論平正，體系完整，足為治政治學的正確指引及津梁，嘉惠士子，促進學術，當不無貢獻。

政治學的範圍既廣，內容亦繁，著者心餘力絀，勉力成書，未必合乎理想，錯誤所在，自所難免，尚望海內外賢達，不吝珠玉，惠予指教，俾於再版時，加以補正。

中華民國六十五年九月廿八日教師節

中州古稀教授張金鑑序於台北明誠齋

# 政治學概論 目次

## 序 言

第一篇 緒論	一
第一章 政治學的概念	一
第一節 政治的意義	一
第二節 政治學的涵義	九
第三節 政治學的地位	二〇
第四節 政治學的方法	二一
第二章 政治學的歷史發展	二四
第一節 西洋政治學的歷史發展	二四
第二節 中國政治學的歷史發展	三二
第二篇 國家論	三九
第三章 國家的性質	三九
第一節 國家的定義	三九

第二節	國家的本質	四一
第三節	國家的比較	四二
<b>第四章</b>	<b>國家的要素</b>	<b>四五</b>
第一節	領土	四五
第二節	人民	四七
第三節	政治的組織	四九
<b>第五章</b>	<b>國家與主權</b>	<b>五二</b>
第一節	主權的性質	五二
第二節	主權的特性	五三
第三節	主權的所在問題	五四
第四節	主權的限制問題	五七
第五節	主權論的批評	五九
<b>第六章</b>	<b>國家的起源</b>	<b>六一</b>
第一節	神意的起源論	六一
第二節	武力的起源論	六三
第三節	進化的起源論	六五
第四節	契約的起源論	六七
第五節	福利的起源論	六八

第七章	國家的發展	七一
第一節	國家發展的理論觀察	七一
第二節	國家發展的歷史階段	七三
第八章	國家的功能	七九
第一節	國家功能的歷史發展	七九
第二節	國家功能的區分	八一
第三節	國家功能的性質種類	八四
第九章	國家功能的諸學說	八六
第一節	無政府主義	八六
第二節	個人自由主義	八九
第三節	民主社會主義	九二
第四節	國家社會主義	九五
第五節	法西斯主義	九八
第六節	共產主義	一〇〇
第十章	國家的類型	一〇四
第一節	立國精神與國家類型	一〇四
第二節	主權關係與國家類型	一〇八
第三節	國家聯合的諸形式	一一〇



第十一章 國際關係 ..... 一一七

第一節 國際間的交往 ..... 一一七

第二節 國際政治的性質 ..... 一二一

第三節 國際政治的活動 ..... 一二八

第四節 國際和平的探求 ..... 一三五

第三篇 政府論 ..... 一四三

第十二章 政體 ..... 一四三

第一節 政體的概念 ..... 一四三

第二節 君主政體 ..... 一四八

第三節 貴族政體 ..... 一五〇

第四節 民主政體 ..... 一五一

第五節 獨裁政體 ..... 一五七

第六節 中國的政體 ..... 一六一

第十三章 憲法 ..... 一六六

第一節 憲法的意義 ..... 一六六

第二節 憲法的特性 ..... 一六六

第三節 憲法的種類 ..... 一六八

第四節	憲法的內容	一七一
第五節	憲法的解釋	一七二
第六節	憲法的修改	一七三
第七節	憲法的發展	一七五
<b>第十四章</b>	<b>權力</b>	一七九
第一節	權力的性質	一七九
第二節	權力的分際	一八一
第三節	權力的基礎	一八四
第四節	權力的獲得	一八九
第五節	權力的種類	一九六
第六節	權力的作用	二〇〇
<b>第十五章</b>	<b>中央政府</b>	二〇四
第一節	立法機關	二〇四
第二節	行政機關	二〇九
第三節	司法機關	二一四
第四節	考試機關	二一七
第五節	監察機關	二二一
<b>第十六章</b>	<b>地方制度</b>	二二五

第一節 中央與地方事權的劃分……………二二五

第二節 中央對地方的控制權力……………二二八

第三節 地方政府的法律地位……………二三一

第十七章 公共行政……………二三五

第一節 公共行政的重要性……………二三五

第二節 現代公共行政的特質……………二三六

第三節 公共行政與科學管理……………二三九

第四節 公共行政的新趨勢……………二四一

第十八章 公務人員……………二四五

第一節 公務員的意義與範疇……………二四五

第二節 公務員的權利與義務……………二四六

第三節 公務員制度的演進……………二四八

第四節 公務員制度的類型……………二五一

第四篇 人民論……………二五五

第十九章 基本民權……………二五五

第一節 人權序說……………二五五

第二節 平等權……………二五七

第三節	自由權	二五九
第四節	自由權利的維護	二六六
第二十章	間接民權	二六八
第一節	選舉權的性質	二六八
第二節	選舉人的資格	二六九
第三節	選舉權行使的依據	二七二
第四節	選舉權的代表效能	二七三
第五節	選舉權行使的方式	二七四
第六節	選舉權的行使方法	二七九
第二十一章	直接民權	二八一
第一節	罷免權	二八一
第二節	創制權	二八二
第三節	複決權	二八四
第二十二章	國民受益權	二八七
第一節	經濟的受益權	二八七
第二節	法益的受益權	二八九
第二十三章	國民的義務	二九一
第一節	服兵役的義務	二九一

第二節 納租稅的義務……………二九二

第三節 受國民教育的義務……………二九四

第四節 遵守法律的義務……………二九五

## 第五篇 政黨政治論……………二九九

### 第二十四章 政黨的組成……………二九九

第一節 政黨的定義……………二九九

第二節 政黨的要素……………三〇〇

第三節 政黨的種類……………三〇二

### 第二十五章 政黨的演進……………三〇四

第一節 政黨的產生……………三〇四

第二節 政黨的發展……………三〇六

### 第二十六章 政黨的功能……………三〇九

第一節 政黨的活動……………三〇九

第二節 政黨的功用……………三一

### 第二十七章 政黨政治的型式……………三一五

第一節 民主法治的政黨政治……………三一五

第二節 極權專政的政黨政治……………三一八

第三節	革命民主的政黨政治	三二三
第二十八章	政黨政治的改造	三二九
第一節	政黨政治的弊害缺失	三二九
第二節	政黨政治的改造途徑	三三一
第六篇	政治治道論	三三七
第二十九章	政治治亂的關鍵	三三七
第一節	經濟的富裕	三三七
第二節	政治的參與	三三九
第三節	理由的信服	三四二
第四節	目標的領導	三四四
第五節	政府的有能	三四六
第六節	國民的團結	三四八
第七節	健全的制度	三五〇
第八節	發展的教育	三五二
第九節	適中的治道	三五四
第十節	均衡的權力	三五七
第三十章	政治治亂的治道	三六〇

第一節 治道的評介	三六〇
第二節 治道的衡量	三七〇
第三節 治道的正道	三七四
<b>第三十一章 民主政治的治道</b>	<b>三八二</b>
第一節 民主治道的基本原理	三八二
第二節 民主治道的實際應用	三九二
<b>第三十二章 獨裁政治的治道</b>	<b>四〇二</b>
第一節 獨裁治道的基本原理	四〇二
第二節 獨裁治道的實際應用	四一二
參考書目	四二四

# 第一篇 緒論

## 第一章 政治學的概念

### 第一節 政治的意義

政治，乃指社會生活中的一種「管理衆人之事」的活動和現象。但是政治活動和現象是十分錯綜複雜的，千變萬化，觀察不易，定義難作。以致各派的學者對政治的界說或意義，便有各種不同的說法，特扼要加以引述及批評；最後就個人的淺見，試作「政治的意義」的解說。

#### (一) 理性主義者的政治觀

在中國方面，儒家的孔子與孟子，最能代表此派的說法。儒家主張人治，認為倫理與政治不可分，以致於將倫理的原則應用到政治上面去，因而主張政治乃是道德的問題，以身作則的領導作用或表率行為。所以說：「政者，正也，子帥以正，孰敢不正？」又說：「其身正不令而行，其身不正，雖令不從」，「苟正其身矣，於從政夫何有？不能正其身，如正人何？」又說：「君子之德風，小人之德草，草上之風必偃」。顯然的，這種政治的理想，乃是一種「作之君，作之師」的政治，儒家認為：統治者，就是人民的師保，故統治者，應重視「身教」，要以身作則地做到「正」的地步。

在西洋方面，古代希臘的蘇格拉底 (Socrates)、柏拉圖 (Plato)、亞里斯多德 (Aristotle)，最能代表。在他們的觀念中，政治與倫理是一體之兩面，一物之二象，相因而生，相需而成的。柏氏的「理



想國」(Republic)，乃是「公道或正義之國」(State of Justice)。而所謂「公道」(Justice)乃是給每人以其應得的東西，(Justice in the giving to each what is proper to him)。蘇格拉底曾說：「公道乃是靈魂的至德」(Virtue or excellence)，因此，他認為：只有公道的人，才能得到好生活，才可以得到快樂；不公道者，則否。柏拉圖以為公道乃是每個人去作他自己的事，而不為好管閒事之人。人類最高的生活，就是公道或正義的生活；公道是個人的道德，也是國家的道德。簡而言之，柏拉圖的公道，就是「各守本分」之謂。因此，治者智，衛者勇，生產者勤，乃能形成一合理的關係，這與孔子的「正名」，實有異曲同工之妙。在亞里斯多德的眼光中，國家能表現最高之善 (the supreme good)，而國家又是人民道德生活上的一種精神結合，因此，國家的繼續存在，就是想使大家得到更好的生活。復次，亞里斯多德認為政治乃是「中庸之道」或「中的金律」(Golden mean)，因此，執中才是美德，而合理的國家，也應採取混合政體，使民主、君主、貴族的三種精神，可以互相調和。這與我國儒家以為禮治為中庸原則在政治中的應用，也有類似的意義。最後，應順便一提者，就是：在柏拉圖的心目中，一個「理想國」，自然地應以哲學家為國王的 (Philosopher-king)。因為哲學家有極發達的理智作用，他能愛好「真善美」的本身，並能了解它、追求它，並以之實現國家的真善美為職能。因而，他說：「除非國王是哲學家，或哲學家是國王，國家是不會完善的，我們絕不能達到理想的國家」。不但如此，由於哲學家能思辨何者是「好」？何者是「惡」？因此，柏拉圖進一步地說：「直到哲學家作了國王，或世界的國王皆有哲學的精神與能力時，國家才可以不發生罪惡了。」

降至近代，德國的黑格爾 (Hegel)、費希特 (Fichtel)、康德 (Immanuel Kant)，他們也持這一派的說法。他們均認為：國家是萬能的、絕對的、神聖的，無錯誤的。因此，「國家就是倫理精神的